

La cooperación internacional para el desarrollo de México: un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones

Prado Lallande, Juan Pablo

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Prado Lallande, J. P. (2014). La cooperación internacional para el desarrollo de México: un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 51-86. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70210-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70210-7)

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

La cooperación internacional para el desarrollo de México Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones

International Cooperation for Mexico's Development An Analysis of its Actions, Institutionalization and Perceptions

Juan Pablo Prado Lallande*¹

Recibido el 27 de agosto de 2013

Aceptado el 21 de abril de 2014

RESUMEN

En el año 2011 entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México (LCID) cuyo objetivo es reforzar la institucionalidad y configurar una política de Estado sobre esta actividad inherente a la política exterior. Desde una perspectiva institucionalista, en este artículo se analizan aspectos clave de la cooperación mexicana desarrollados entre 2011 y 2014, haciendo énfasis en el estado actual de la puesta en marcha del contenido de la citada ley. Se concluye que durante el gobierno de Felipe Calderón no se respaldó políticamente la plena vigencia de la LCID, frustrando así las expectati-

ABSTRACT

The Mexican Law of International Development Cooperation (LIDC) was published in 2011 with the purpose of reinforcing the institutional framework and developing a State policy as an activity that is inherent to foreign policy. From an institutional perspective, this paper examines some key aspects of Mexican cooperation that were developed in 2011-2014, with an emphasis on the current status of the lidc implementation. It is argued that during Felipe Calderon's administration the utter applicability of the Mexican lidc was not politically supported, thus frustrating the expectations concerning

* Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Magister en Cooperación Internacional y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Puebla (México), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y la Academia de Relaciones Internacionales. Sus líneas de investigación son: cooperación internacional para el desarrollo, cooperación Sur-Sur, institucionalización de la cooperación internacional mexicana y latinoamericana, agenda global del desarrollo. Entre sus últimas publicaciones destacan: “¿Reconduciendo el camino? La agenda global de la cooperación internacional para el desarrollo. Primer semestre 2014” (2014); “Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México” (2013) y “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón” (2014). Correo electrónico: juanp.prado@correo.buap.mx

¹ Este artículo es resultado del proyecto de investigación “La cooperación internacional y su papel como recurso político y solidario a favor de la gobernanza global y regional. Una visión desde México”, apoyado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

vas generadas respecto a la conformación de una política de Estado en la materia. Por su parte, la actual gestión del presidente Enrique Peña Nieto, si bien ha realizado avances en este sentido, también dista de atender cabalmente la citada normativa, ralentizando el proceso de institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo.

Palabras clave: cooperación internacional; política exterior; institucionalismo; México; gobernabilidad.

the development of a State policy on this matter. President Enrique Peña Nieto's current administration has made some progress in this direction, but it is also far from fully complying with the LIDC and this has slowed down the institutionalization process of international development cooperation.

Keywords: international cooperation; foreign policy; institutionalism; Mexico; governance.

Introducción

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), más allá de consistir en una actividad solidaria mediante acciones a favor del bienestar social y económico de cierto país, conforma un instrumento de creciente importancia en el ámbito de la política exterior de diversos Estados,² especialmente de aquellos que pretenden mantener o conseguir un estatus relevante en el concierto internacional.³

Los procesos inherentes a tal actividad suelen estimular el acercamiento entre los actores insertos en su práctica, emanando de tales procesos nuevos conocimientos y experiencias a favor de las partes involucradas. La visibilidad de las acciones realizadas, un ámbito de especial relevancia conferido por los países cooperantes, pretende reforzar el estatus y prestigio internacional de quien practica este tipo de acciones. En este mismo sentido, la CID suele ser un mecanismo de difusión de los valores, cultura, así como de presencia política e inclusive de fomento de los intereses económicos del oferente en el país socio. Ello a su vez, suele configurar y moldear a favor del otorgante ciertas preferencias y aspiraciones de los beneficiarios, teniendo como parámetro de referencia al oferente. De esta forma, mediante acciones cooperativas, se procura reforzar los lazos y alianzas entre los practicantes, ejerciendo una suerte de poder suave a favor de los intereses nacionales del donante, en convergencia

² En particular con base en los postulados de la teoría realista de las Relaciones Internacionales. Evidentemente, esta visión teórica es incapaz de explicar por sí misma la totalidad de fundamentos por la que gobiernos y otros actores practican la CID.

³ Como lo señala acertadamente Gonzalo Fanjul: "La cooperación supone una herramienta eficaz en aquella política exterior que considere el equilibrio de intereses y responsabilidades que obligan a cualquier potencia media en el siglo XXI" (Fanjul, 2013: 6).

con respecto a la contraparte. En este sentido, la CID constituye un instrumento supeditado a los objetivos, estrategias, orientaciones y prioridades de la política exterior de los gobiernos nacionales que la practican.

La relación entre CID y política exterior depende del nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades, de su institucionalidad, así como de la supeditación de la primera respecto a la segunda.

Desde la visión de las teorías liberales de las Relaciones Internacionales (y en particular las institucionalistas), una de las maneras más recurrentes de incentivar sinergia entre política exterior y cooperación internacional ha sido la puesta en marcha de normas e instituciones formales e informales, tendientes a promover procesos predeterminados de sus respectivas actividades. Esto con el fin de que las acciones y resultados obtenidos contribuyan a atender los objetivos planteados, conduciendo también el comportamiento del gobierno ejecutor en ambas esferas (política exterior y CID), generando y moldeando expectativas en sendos rubros.

México, el país más grande de habla hispana, mediante su política exterior ha procurado mantener un estatus de cierta relevancia en las relaciones internacionales, para lo cual en 1988 ha elevado a rango constitucional los ejercicios de la CID. Desde hace 70 años, México ha participado en el sistema de cooperación internacional, primero como receptor y cuarenta años más tarde como oferente, realizando colaboración de forma preferencial hacia Centroamérica, Sudamérica y El Caribe.

Dado que en todo país la coordinación y sintonía entre política exterior y CID no es una tarea sencilla de lograr, con el fin de armonizar a ambas actividades y, sobre todo, a efecto de potenciar el peso específico de la CID en las relaciones exteriores de México, el 16 de abril de 2011 entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Esta normativa ha generado procesos inéditos, instituciones y procesos operativos que pretenden mejorar la capacidad del gobierno federal para que la CID cumpla con mayor predictibilidad sus objetivos y contribuya de manera más enfática a los intereses nacionales (recepción de colaboración) y de terceros países (oferta de cooperación). Lo anterior implica que la referida Ley también tiene como propósito conducir el comportamiento del gobierno en esta rama de la política exterior, moldeando expectativas de sectores clave de la población involucrados con la CID, con miras a conformar una política de Estado en este tópico.

A la luz de las consideraciones anteriores, el objetivo principal de este artículo es analizar las acciones, procesos de institucionalización y percepciones de la CID de México, tomando como eje referencial la LCID de 2011 a tres años de su entrada en vigor, con el propósito de identificar cuál ha sido el impacto resultante tras la puesta en marcha del contenido del referido ordenamiento jurídico al presente (abril 2014), en el sentido de estimular la configuración de una política de Estado en este tema.

A lo largo de su historia, México ha puesto en marcha una amplia gama de actividades de CID, que en su perspectiva de oferente han sido dirigidas de manera preferencial hacia países

prioritarios latinoamericanos y caribeños; acciones que en el año 2011 han pretendido ser reforzadas legal e institucionalmente con la citada Ley. Esto, con el fin de que la mencionada actividad contribuya de manera más fehaciente y alineada a favor de los objetivos de política exterior, satisfaciendo expectativas en sectores clave del gobierno y de la población mexicana a este respecto. Sin embargo, en la administración del presidente Calderón (una vez que la LCID entró en vigor y hasta diciembre de 2012), así como en el actual gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (con 17 meses en el poder a la fecha actual), a pesar de los avances registrados, la plena instrumentación del contenido de la Ley en la materia registra un elevado grado de incumplimiento (que ronda el 80%), ralentizando la conformación de una política de Estado en CID y, por ende, afectando de forma negativa las expectativas generadas en dicho asunto.

Para conseguir el objetivo principal del presente trabajo, en la primera sección se analiza la interacción entre política exterior y CID tomando como fundamento la teoría institucionalista, en donde las normas, las instituciones y las percepciones conforman las directrices de su planteamiento teórico. Tras ello, se revisan aspectos clave de la política exterior y cooperación internacional mexicana durante el período presidencial de Felipe Calderón. La tercera parte del escrito se conforma de una revisión integral del papel de México en el ámbito de la CID, tanto desde su perspectiva como receptor de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), en donde su cuantía se multiplicó casi ocho veces en el período señalado, así como en su perfil de oferente, señalado montos, países y sectores prioritarios, así como aquellos elementos de oportunidad identificados.

Tras ello, la siguiente sección se dedica a explicar y analizar el nuevo andamiaje jurídico-institucional de la CID mexicana, abordando los elementos más representativos de la citada Ley, haciendo énfasis en el estado de instrumentación de su contenido (tanto durante el último año del sexenio de Felipe Calderón como en el primer año y medio del presidente Peña Nieto). Como una aportación adicional, el estudio presenta un análisis estadístico de las percepciones emanadas de actores nacionales clave al respecto obtenidas mediante una encuesta aplicada en el año 2012, ejercicio que mediante acuerdo con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) se reaplicará para su comparación en el año 2015 (a mediados del actual sexenio) y en el 2018 (al final del presente período presidencial).

Como conclusión se sustenta que la Ley de CID conforma un paso más en el arduo proceso de institucionalización de una política de Estado en este ámbito. Sin embargo, al final del mandato del presidente Felipe Calderón su implementación no satisfizo las expectativas generadas debido al déficit de voluntad política existente para poder cumplir cabalmente con la Ley. Por su parte, tras año y medio de gobierno presidido por Enrique Peña Nieto, si bien se registran adelantos en algunos ámbitos dispuestos por la Ley, continúa el incumplimiento de buena parte de la misma, restando oportunidad a la CID de configurarse en un recurso de mayor impacto a favor de la política exterior.

Cooperación internacional, normas, instituciones y percepciones *Un análisis liberal-institucionalista*

Como ocurre en todo país, independientemente de su adscripción hemisférica, la CID de perfil gubernamental conforma un rubro de la política exterior de los Estados. Ello induce a que los objetivos, prioridades geográficas, sectoriales y estratégicas de la CID deben estar alineados (Cruz, 2008: 2) y supeditados al ámbito respecto a la que ésta precede y se debe; es decir, a la política exterior del Estado que la practique. Lo anterior induce a que la CID pretende contribuir a impulsar objetivos nacionales, de tal suerte que sirva como complemento a otras estrategias de acción exterior (sean éstas de perfil político/diplomático, económico, etcétera).

Dicho de otro modo, la CID conforma un elemento instrumental, subsidiario y cautivo de la política exterior, dispuesta por el gobierno central en turno, la cual a su vez responde a la orientación general de la política nacional durante un período presidencial determinado.

Ahora bien, la CID es un ejercicio que en varios países (especialmente aquellos con una política exterior más activa y estructurada) aspira a constituirse en una política pública de Estado consolidada, a efecto de que sea capaz de aportar con mayor determinación y predictibilidad insumos a favor de la política exterior, en sintonía con los intereses nacionales.

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, las teorías liberales son las que se dedican a analizar con mayor atención el vínculo entre la cooperación internacional y los factores de los cuales dependen sus acciones y efectos, destacando aquellas instituciones necesarias para la puesta en marcha de sus respectivas actividades. Así, desde la perspectiva de que es plausible realizar cooperación internacional en caso de superar las barreras internas y externas inherentes a la acción conjunta entre diversos actores, el liberalismo estudia la manera en que los países realizan ejercicios colaborativos a favor de la paz, el desarrollo y otros propósitos.

El liberalismo parte de la concepción de que las posibilidades de realizar cooperación se han incrementado a través del tiempo. Ello es así en tanto que los procesos de modernización han incentivado oportunidades a favor de la interdependencia (con sus efectos positivos y negativos), mediante las cuales los países buscan conciliar intereses comunes. Ello a su vez, ha facilitado que varios Estados activen estrategias de colaboración entre sí (Sterling-Folker, 2006: 55-57).

De hecho, uno de los principales supuestos del liberalismo (en particular el de perfil institucional) indica que la estructura y diseño de instituciones colectivas y organizaciones nacionales e internacionales juegan un rol trascendental en las acciones de cooperación internacional (Jakson y Sorensen, 2010).

Lo anterior coincide con lo señalado por Bruno Ayllón, en el sentido de que la CID puede ser analizada desde la perspectiva del grado de institucionalización de las entidades

que practican esta actividad (Ayllón, 2007:8), lo cual se analiza en secciones posteriores en este escrito.

El perfil de este tipo de instituciones se encuentra directamente relacionado con el concepto de gobernabilidad, la cual –como señala Huntington– no se refiere a la forma de gobierno, sino a su grado de eficacia (Fukuyama, 2004: 8). Al respecto, James Rosenau señala que la gobernabilidad “es un fenómeno que abarca instituciones gubernamentales, que incluye también mecanismos formales e informales mediante los cuales personas e instituciones dentro de sus respectivas competencias avanzan, satisfacen sus necesidades y cumplen sus propósitos” (Rosenau, 1992: 4, citado en Karns-Mingst, 2010: 4).

Como lo menciona Joseph Krasner en un artículo en donde relaciona la gobernabilidad con las instituciones estatales y la ayuda externa:

La autoridad, la legitimidad y la eficacia de las instituciones centrales del Estado resultan fundamentales para los autores que ponen énfasis en la capacidad institucional. Las instituciones estatales deben ser capaces de fijar y hacer cumplir las reglas del juego. Deben establecer el orden público, garantizar el Estado de derecho y proporcionar bienes colectivos (Krasner, 2010: 695).

El funcionamiento y operatividad de las instancias –y en este caso aquellas del orden nacional dedicadas a la gestión y conducción de la cooperación internacional en su dimensión de instrumento de política exterior– se sustentan en la aplicación de reglas o normas. El fin de tales reglas y normas consiste en promover procesos institucionalizados de sus actividades, en el sentido de que las acciones y resultados que de éstas emanen sean durables y predeterminados. En síntesis, ello significa que las normas y sus respectivas instituciones deben ser capaces de conducir el comportamiento del gobierno ejecutor y, por ende, moldear las expectativas generadas en el ámbito de acción correspondiente (Jackson y Sorensen, 2010: 105-109).

Esto, dicho de otro modo, significa que las instituciones gubernamentales nacionales dedicadas a la CID, así como sus respectivas normas y procesos, tienen como fin esencial moldear, modificar, dirigir o regular (es decir, promover procesos de gobernabilidad) el comportamiento de sus actores y respectivas instituciones; generando expectativas en torno al mejoramiento de aquellos procesos, acciones y efectos inherentes a la práctica de dicha actividad (Viotti y Kauppi, 2012: 147-148).

Ello es relevante, en particular porque la manera en que los gobiernos organizan las instituciones dedicadas al ejercicio de la CID influye en los efectos de la misma (Lancaster, 2007: 23). Esto en dos sentidos distintos pero complementarios: por un lado, en la conformación de una política pública de Estado en dicho ámbito. Por el otro, y como efecto de ello, en la capacidad del país en cuestión de programar, gestionar y evaluar de forma adecuada los programas y proyectos de cooperación internacional, incrementando la posibilidad de

que sus resultados sean exitosos, en términos de generar bienes y servicios de calidad a los beneficiarios.

Ahora bien, para que la CID emanada de gobiernos nacionales cuente con estándares adecuados de institucionalidad en algún grado y dependiendo de cada contexto nacional en cuestión, es conducente que atienda, las siguientes (o algunas) de estas premisas:

- a) Legislación *ad hoc*, coherente con el contexto nacional, cuyos preceptos sean aplicables;
- b) Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios;
- c) Institución permanente y estable que gestione la cooperación;
- d) Sistema de control y registro de los convenios, programas y proyectos de CID;
- e) Recursos contabilizados, destinados a la colaboración externa;
- f) Procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas; y,
- g) Mecanismos de rendición de cuentas, con miras a, en caso necesario, reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; todo ello en consonancia con los objetivos de política exterior del país en cuestión (Prado, 2011: 58).

Las consideraciones descritas abren paso al concepto de gobernabilidad de la CID; concepción que consiste en la aplicación de normas por parte de la institución correspondiente, mismas que tienen como propósito esencial orientar y definir la instrumentación de la CID nacional hacia objetivos definidos, mediante la planeación, operación y seguimiento sistematizado de sus acciones y resultados, con miras a contribuir con cierto margen de predictibilidad a un propósito superior: contribuir a los propósitos de política exterior del país en cuestión.

Lo anterior resulta fundamental para los intereses de este artículo, dado que las normas e instituciones en el ámbito de la CID –encumbradas en la gobernabilidad de su conducción– pretenden hacer frente o al menos disminuir la discrecionalidad presente en toda política pública.

Es decir, ante mayor gobernabilidad en el ámbito de la CID (esto es, instituciones y normas aplicables dedicadas a tal tarea), la discrecionalidad en este ámbito disminuirá, instrumentándose dicha actividad esencialmente con base en objetivos y procedimientos predeterminados. Así, se obtendrán resultados más predictibles a favor de la política de Estado y acciones concretas en el rubro de la cooperación internacional, satisfaciendo en consecuencia las expectativas colectivas generadas.

En sentido inverso, entre menos capacidades en materia de gobernabilidad disponga un país en el ámbito de la CID se reducirán considerablemente las posibilidades de contar con políticas públicas capaces de resistir intereses individuales o coyunturales alejados a los intereses vitales de Estado. Ello disminuye a su vez las posibilidades de éxito de las actividades de cooperación realizadas, en menoscabo del cumplimiento de las necesidades atendidas y las expectativas colectivas generadas.

La cooperación internacional en México durante el gobierno de Felipe Calderón

Dado que la política exterior depende tanto de factores externos como internos, influidos por el contexto histórico que se trate (Velázquez, 2007: 26-29), sostenemos que durante el período calderonista, tanto la política exterior mexicana como su respectiva cooperación internacional fueron influidas por el proceso de “securitización” de la agenda internacional.

Tal situación ha incidido de manera directa en la cooperación internacional mexicana en el sentido de que en aquel período la colaboración exterior en el ámbito de la seguridad conformó el principal eje de referencia. La denominada Iniciativa Mérida, el programa de cooperación más relevante entre Estados Unidos y México para combatir al narcotráfico y el crimen organizado en la historia de ambos países, constituye el ejemplo más notable.

Este programa de colaboración, con un presupuesto de cerca de 1,400 millones de dólares inicialmente por cuatro años, luego prorrogado (2008-2012) se dedica a suministrar al gobierno de México insumos materiales (helicópteros, equipos de identificación de narcóticos, instalaciones académicas para albergar academias de policía, etc.), cursos de capacitación y otros apoyos presupuestales en el ámbito de la seguridad; todo esto desde una perspectiva esencialmente militar, atacando en especial las consecuencias de la descomposición social mexicana y no sus causas.

Por tanto, la predilección por parte de la Presidencia de la República en el período 2006-2012 por la cooperación internacional en materia de seguridad ha ocasionado que el interés y respaldo político hacia la CID haya pasado a un segundo término. Ello representó para México un cambio súbito y trascendental en torno a las tradicionales directrices de su cooperación, dedicada de manera preferencial a actividades “de política exterior suave” en materia de fomento al desarrollo. De ahí que:

El hecho de que el gobierno del presidente Felipe Calderón haya solicitado al de Estados Unidos colaborar de forma más sostenida en torno a la seguridad del país, tema considerado durante décadas como la joya más preciada de la soberanía nacional, da cuenta de la evolución ideológica y fáctica por parte de la actual administración federal mexicana en este controvertido ámbito de su política exterior (Velázquez-Prado, 2009: 389).

Otro ejemplo que da cuenta de la prioridad otorgada a la seguridad por encima de la dedicada al desarrollo en lo que a políticas de cooperación se refiere, es el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el cual el único inciso dedicado a la cooperación internacional se encuentra en el eje 1 (“Estado de derecho y seguridad”), específicamente en el rubro 1.10, en donde se señala que “México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el

impulso a la seguridad”⁴ (Presidencia de la República, 2007: 70). No sobra destacar que en sexenios anteriores y en el del presidente Peña Nieto, la CID siempre ha estado presente en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), cuya única excepción es precisamente la administración del presidente Calderón. De igual forma, la amplia visibilidad oficial otorgada a las acciones de dicha Iniciativa –propuesta por el propio presidente Calderón, a la vez que calificada por el gobierno mexicano y estadounidense como “un nuevo paradigma de cooperación internacional” dado su innovador contenido, alcance y respaldo político conferido por los presidentes de ambos países– es una muestra de la excepcional valoración con la que contó el eje seguridad en la cooperación mexicana durante dicho período. Lo anterior constata que, como lo afirma Ana Covarrubias, durante el gobierno del presidente Calderón la cooperación internacional en seguridad recibida por Estados Unidos (y no la dedicada al desarrollo) ocupó el espacio preferencial de la política exterior (Covarrubias, 2013: 462). Finalmente, el hecho de que la iniciativa de Ley sobre CID (la cual sufrió un veto por parte del Ejecutivo federal) haya sido promovida desde el Senado por un partido de oposición y no desde la Presidencia de la República, no deja dudas de la predilección de Calderón por la colaboración externa en seguridad, desplazando al ámbito de desarrollo a un segundo plano.

Ahora bien, orientando el análisis subsiguiente de forma exclusiva a la CID de México, corresponde señalar que desde 1945 ha participado en esta actividad, primero de forma exclusiva como receptor y después –sin dejar de recibir apoyo externo– también como oferente de la misma, tal y como una amplia gama de países emergentes con características similares respecto a la mexicana lo vienen haciendo desde hace décadas.

Antes de continuar con el análisis de las acciones mexicanas de colaboración, resulta necesario hacer una precisión. Como un efecto del déficit de institucionalización de sus procesos, acciones y resultados, las autoridades mexicanas adscritas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) dedicadas a gestionar esta tarea no han logrado que los informes oficiales que editan cada año contengan análisis comparables entre sí. Por otro lado, en los datos referidos no se incluye la totalidad de ejercicios de CID del país, sino que se incluye únicamente el ámbito de la cooperación técnica, científica, ayuda humanitaria (y en algunos casos educativa) realizada mediante el respaldo de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC); instancia adscrita desde noviembre de 2011 a la AMEXCID.

Sin menoscabo de lo anterior, los datos cuantitativos oficiales respecto a la oferta de CID mexicana en los ámbitos descritos en el año 2012⁵ son los siguientes:

⁴ Estableciendo como objetivo: “Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía”, mediante diversas estrategias, tales como “promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada” (*Ibid.* pp. 70-71).

⁵ Al momento de finalizar la redacción de esta investigación (abril, 2014) la AMEXCID no había emitido el Informe anual correspondiente al año 2013. Ante ello, se ha recurrido al contenido del “Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012”, estudio aun no publicado oficialmente.

Cuadro 1

Datos generales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, 2012

| Proyectos de cooperación técnica y científica ejecutados por México | | Subtotales | 661 |
|---|----------------------------|---------------------|-----|
| Cooperación Sur-Sur | América Latina y el Caribe | Subtotal | 213 |
| Bilaterales Regionales | | Triangulares | 195 |
| 153 | | 18 | 24 |
| Otras regiones | | Subtotal | |
| Bilateral Asia | | Bilateral África | 18 |
| 17 | | 1 | |
| Cooperación para el desarrollo nacional Bilateral | | Multilateral | 448 |
| 265 | | 183 | |
| Ayuda humanitaria Entregada por México | | Recibida por México | 6 |
| 4 | | 2 | |
| Cursos Internacionales de Capacitación | | 345 | |
| Permisos para investigaciones científicas extranjeras en México | | 16 | |

Fuente: (SRE- AMEXCID-DGCTC, 2012: 2).

Como es evidente, los datos más sobresalientes de este cuadro refieren que en el caso mexicano, aunque constituye una importante economía emergente, la CID practicada por este país emana principalmente de la recepción de la misma (67.7%), mientras que su oferta –mediante el esquema de Cooperación Sur-Sur (CSS)– conforma 32.2% del total; un perfil opuesto al de, con excepción de Chile, el resto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quienes de manera preferencial ofrecen colaboración a terceros países, en lugar de recibirla.⁶ Esto muestra que la AMEXCID es una institución dedicada, en buena medida, a gestionar programas y proyectos provenientes de terceros oferentes, en donde el ejercicio de la CSS pasa a un segundo término.

⁶ En 2011, de los 535 proyectos gestionados por la DGCTC, 70% (374 proyectos), respondieron a la lógica de recepción de colaboración externa, mientras que 30% (161 proyectos) emanaron de la oferta mexicana (SRE- AMEXCID-DGCTC, 2011: 12).

En este mismo ámbito, en cuanto a la recepción de CID por parte del país referente, en el período presidencial 2006-2012 se presentó una circunstancia sin precedente sexenal alguno: a partir del 2007 y hasta el 2011 la AOD no dejó de aumentar, llegando a 971 millones de dólares para el 2011, un aumento de cerca de nueve veces tal y como se muestra en el gráfico 1.

Entre los principales factores que explican tal situación destaca la inseguridad en la cual el país se encuentra inmerso, precisamente, a partir del mandato presidencial de Calderón. En este sentido, hay que recordar que los criterios para el otorgamiento de ayuda exterior no siempre suelen estar basados en consideraciones desarrollistas, sino que frecuentemente este tipo de apoyos son conferidos por los donantes a países geoestratégicamente relevantes, a naciones receptoras de inversión extranjera directa y, sobre todo, a Estados cuya inseguridad afecta al oferente (Sanahuja, 1999). De ahí que aunque se esté haciendo referencia a la AOD (es decir, recursos que, en principio, escapan a la tradicional ayuda militar), es de considerar que, por ejemplo, en 2010, 117 millones de dólares de dichos recursos emanaron de Estados Unidos mediante el rubro *Narcotics Control and Law Enforcement*, el cual explicó por sí mismo 25% del total de la AOD recibida por este país en dicho año, la cual fue de 471 millones de dólares.⁷ En este mismo orden de ideas y como lo explican dos ex funcionarios de la AMEXCID, “el repunte en los montos de AOD registrados en 2010 obedece, en buena medida, al hecho de que Estados Unidos reporta como tal la ayuda dispensada en el marco de la Iniciativa Mérida contra la delincuencia organizada, rubro que, para varios analistas, no es considerada como asistencia al desarrollo (Granguillhome y Tripp, 2013: 422).

En el plano oferente, a partir de mediados de la década de los ochenta, cuando esta actividad comenzó a ser utilizada como instrumento proactivo de política exterior, la CID mexicana ha tenido como mira principal Centroamérica (y posteriormente el resto de Latinoamérica y El Caribe, de forma coherente respecto a sus prioridades en materia de política exterior), como un recurso complementario a la diplomacia a favor de la paz y el desarrollo en esta región. Estas acciones cooperativas en el espacio centroamericano respondían a la atención de intereses nacionales (especialmente en el plano de la seguridad), dado que la inestabilidad en la frontera sur mexicana era percibida como un foco rojo que afectaba al país –mediante la llegada masiva de refugiados al territorio nacional (algunos de ellos de tendencia política de izquierda), abriendo también la posibilidad de mayor intervencionismo estadounidense en la zona, lo cual no era visto con buenos ojos por las autoridades mexicanas de la época–.

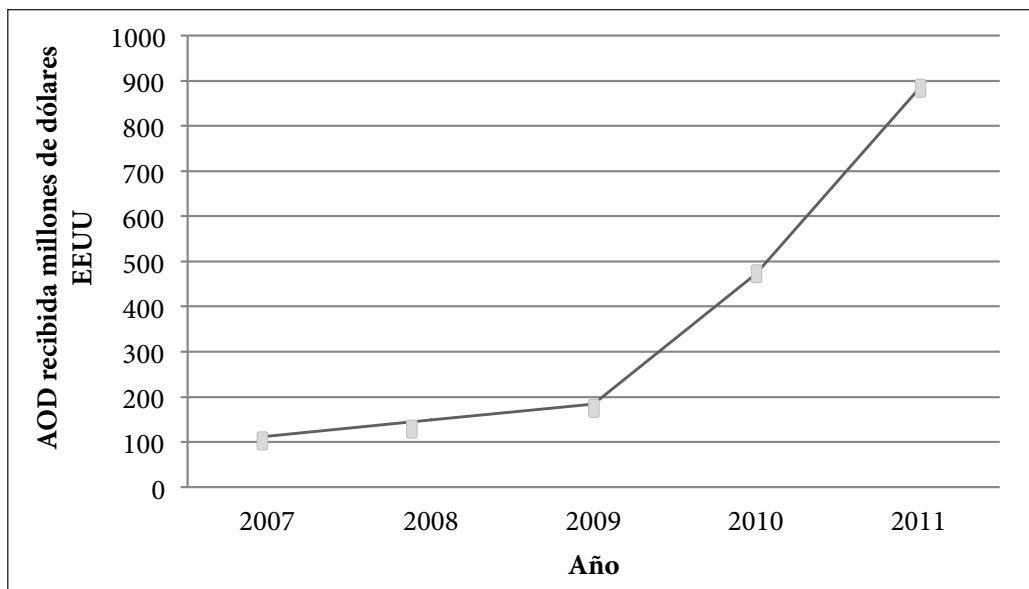
En el ámbito de la CSS, de los 153 proyectos bilaterales llevados a cabo en Latinoamérica y El Caribe por instituciones mexicanas en 2012, 58 se instrumentaron en Centroamérica

⁷ Para algunos analistas, este tipo de apoyos externos conforman una suerte de *soft intervention*, debido a que, más que estrategias a favor del desarrollo, se dedican a intervenir en aspectos nodales de la seguridad nacional, no siempre a favor de los intereses del país apoyado, sino favoreciendo de manera preferencial al donante (Rojas, 2009:120).

(38%). Sudamérica fue beneficiada con 48 proyectos (31,3%), y El Caribe registró 47 proyectos (30,7%).⁸ Ello revela que, como ha sido la constante desde la década de los setenta, Centroamérica continúa teniendo una posición prioritaria para la cooperación mexicana, en estricto apego a los propósitos de política exterior trazados por el gobierno federal (*Ibíd.* 2013).

Gráfico 1

Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida por México, 2007-2011



Fuente: con base en OECD-DAC, Dac Statistics. Véase: <http://www.oecd.org>

En 2012 los sectores prioritarios que México atendió mediante su colaboración fueron los siguientes: gobierno y sociedad civil: 38; desarrollo agropecuario: 33; educación, ciencia y tecnología: 26; medio ambiente: 11; salud: 11; energía: 6; turismo: 6; vivienda y urbanismo: 4; desarrollo económico y sector productivo: 4 (*Ibíd.* 2013).

Desde la perspectiva regional, la AMEXCID menciona que durante 2012 México realizó 18 proyectos, 1 a través del Programa Mesoamericano de Cooperación (cuyo origen fue el denominado Plan Puebla-Panamá instrumentado por su antecesor, Vicente Fox) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).⁹

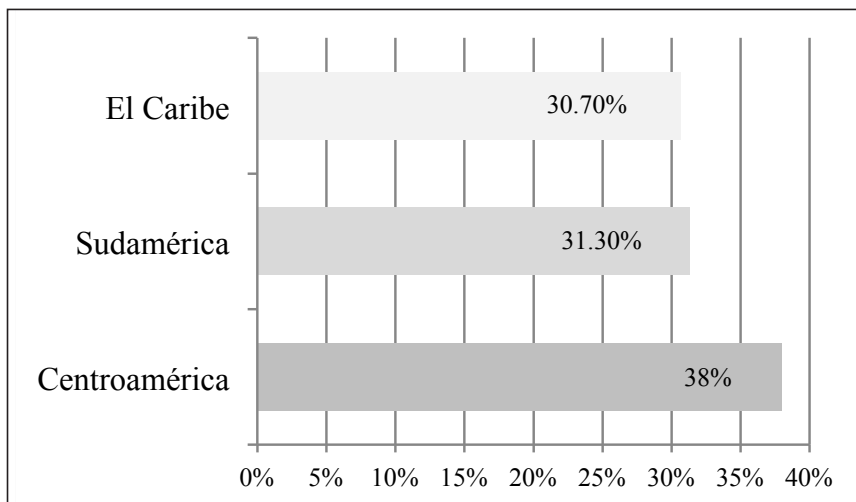
⁸ A manera de comparación, según datos del Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012 (el más reciente), en 2011 los tres principales oferentes de proyectos de css de la región fueron Brasil (210), Argentina (120) y México (77) (SEGIB, 2012: 27).

⁹ Véase: Cairo Carou (2007).

Otra característica particular que engendra la cooperación mexicana es su evidente propensión hacia la práctica de la cooperación triangular, marco de actuación en donde en el año 2012 se realizaron 24 proyectos bajo esta dinámica; un incremento del 100% respecto al año anterior. Las entidades socias, tal y como se señala en el siguiente cuadro, fueron Japón, Alemania, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), España, Corea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Indonesia, la Organización Mundial del Turismo (OMT), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Chile. Los beneficiarios fueron Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Haití, Guatemala, Santa Lucía, El Salvador, Honduras, y en el rubro de proyectos regionales, Mesoamérica y Centroamérica.

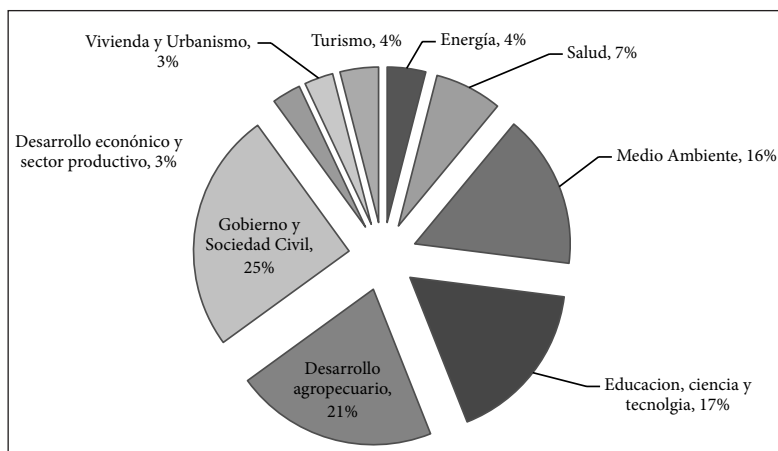
Gráfico 2

Oferta mexicana de Cooperación Sur-Sur bilateral por subregión
en América Latina y El Caribe, 2012



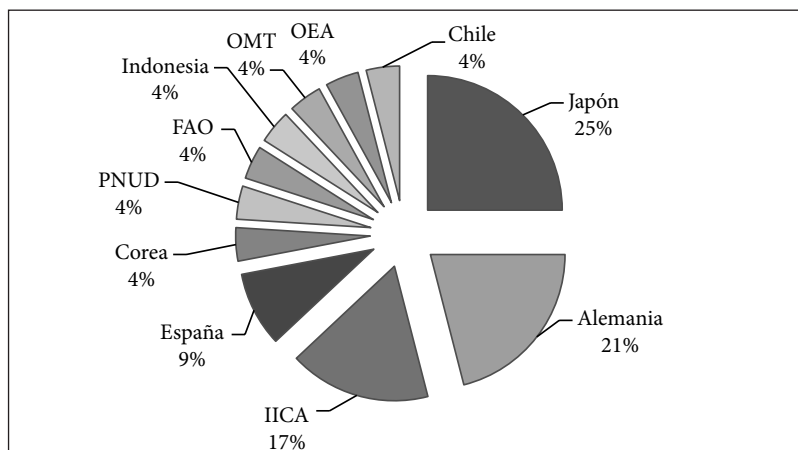
Fuente: (SRE-AMEXCID-DGCTC, 2012: 6).

Gráfico 3
Proyectos de Cooperación Sur-Sur bilateral por sector
en América Latina y El Caribe, 2012



Fuente: (SRE-AMEXCID-DGCTC, 2012: 6).

Gráfico 4
Proyectos de Cooperación Triangular de México con segundos socios, 2012



Fuente: (SRE-AMEXCID-DGCTC, 2012: 8).

Por último, la ayuda humanitaria de México en 2012 se caracterizó por su dinamismo, aunque con una importante reducción respecto al 2011. En el segundo año de la década, estos apoyos se destinaron a Honduras, Haití, Cuba y Guatemala, por un monto estimado de 308, 542 millones de dólares; cifra que contrasta con los 1,410,000 dólares (excluyendo la ayuda a Haití) utilizados el año anterior para atender a otro tipo de urgencias (SRE-AMEXCID, 2012: 27). La ayuda humanitaria hacia Haití destacó en el marco del proceso de reconstrucción del país tras el terremoto sufrido en 2010, cuyas acciones en 2011 fueron financiadas con un monto de 1,899,713 dólares, reduciéndose el monto a tan sólo 50,000 dólares en 2012, una vez que en junio de 2013, sin explicación previa, la Alianza por Haití fue desmantelada.¹⁰

Considerando los datos correspondientes al año 2012 previamente referidos, es plausible constar que en México la CID cuenta con un acervo importante de actividades, lo cual se explica en buena medida gracias a un aparato burocrático en el seno de la SRE,¹¹ que le ha permitido que año tras año este país instrumente alrededor de 550 proyectos de cooperación técnica y científica (la gran mayoría en su perfil de receptor). Como se ha visto, estas acciones han pretendido atender aspectos clave del desarrollo nacional, haciendo lo propio en aquellos países en donde su actuar ha sido dirigido a países socios.

Más allá de la mera cuantificación de proyectos, es conducente señalar que desde la perspectiva de la conformación de una política pública de Estado en este segmento de la política exterior mexicana, una característica de la cooperación internacional mexicana ha sido la deficitaria conformación de normas e instancias específicas que contribuyan al fortalecimiento de este tipo de actividades y procesos, de forma más predeterminada y programada.

La descoordinación y solapamiento entre algunos entes gubernamentales que instrumentan la CID ante la ausencia de una institución central que conglomere y direcciona a las mismas –con base en una directriz programática diseñada exprofeso para ello– ha ralentizado el propósito descrito. La necesidad de establecer una bolsa de recursos adecuada para financiar la colaboración externa, junto con la latente necesidad de que los procesos y efectos de la cooperación nacional sean regulados mediante ejercicios autocríticos, respondiendo a patrones de rendición de cuentas, ha acompañado a la cooperación mexicana en el transcurso de los años.

¹⁰ La Alianza se constituyó formalmente en noviembre de 2010, con un monto base de 5.5 millones de dólares, aportados por el sector privado, mediante el correspondiente Convenio de Colaboración entre la SRE con Fomento Social Banamex, Fundación Cuervo, Fundación BBVA Bancomer, Fundación Chrysler, Fundación Televisa y Fundación Azteca.

¹¹ Aunque el mismo en realidad no es estable, dado que al menos 55 plazas en la AMEXCID corresponden a personas que trabajan contratadas (por honorarios) mediante contratos anuales, al amparo de proyectos específicos de cooperación internacional; es decir, sin que éstos sean funcionarios formales de la Cancillería, mismos que dependen de la permanencia y términos de referencia de los proyectos en cuestión, lo cual a todas luces debilita la estabilidad e institucionalidad de la Agencia. en la Cancillería. Tan sólo en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, el número de trabajadores “por proyecto” es de 36, en contraste con los 18 funcionarios de la SRE adscritos a esa unidad administrativa.

En síntesis, si bien es cierto que la CID ha sido instrumentada en México durante las últimas décadas mediante un aparato burocrático institucional capaz de gestionar una cuantía importante de actividades, hasta abril del 2011 se careció de una estructura administrativa e institucional capaz de conferir capacidad para desplegar su actuar con mayores cánones de institucionalidad y gobernabilidad de sus procesos y resultados.

Es precisamente ante esa situación que en 2007 se activó un inédito proceso cuyas principales características, logros y retos se analizan a continuación.

La nueva institucionalidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. Hechos, pendientes y percepciones

Los esfuerzos por reforzar institucionalmente a la CID mexicana se remontan a inicios de la década de los cincuenta del siglo pasado, cuya evolución registra un complejo proceso de impulso y posterior retroceso que LCID ha procurado atender.

En 1951 la Secretaría de Relaciones Exteriores creó la Dirección General de Organismos Internacionales. Mediante esta oficina el país gestionaba la recepción de asistencia técnica proveniente de instancias multilaterales, mientras que la entonces Dirección General de Asuntos Bilaterales hacía lo propio con el ofrecimiento de colaboración por parte de países donantes. En 1971, en el marco de una política exterior más activa, la SRE creó la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica Internacional (DGCTCI). Su responsabilidad fue promover la colaboración mexicana en la dimensión receptora y oferente en los temas referidos. En el plano donante, cuya proactividad fue acrecentándose con el paso de los años, el actuar de la DGCTCI se orientó de forma privilegiada a Centroamérica, El Caribe y Sudamérica, en respuesta a los lineamientos trazados por la política exterior. En 1985, al calor del incremento de la colaboración mexicana hacia Centroamérica, se creó la Dirección en Jefe de Cooperación Internacional, en el seno de la SRE.

En el año 1988, con la CID elevada a rango constitucional, la cooperación de México se reformuló y reformó su proceso de institucionalización. En 1990 se conformó por decreto presidencial la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica a la vez que a la DGCTCI, se le eliminó el adjetivo de “Internacional”, denominándose DGCTC. Un año después se celebró la primera Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Para 1994 la citada Comisión extendió su margen de acción a El Caribe. De igual forma en ese año se conformó la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

En el año 2000 Rosario Green, Secretaria de Relaciones Exteriores, consiguió la anuencia presidencial para crear el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), con miras a que tras un proceso de maduración sentara las bases de una agencia de esta naturaleza.

El IMEXCI, como órgano desconcentrado de la SRE, agruparía las áreas responsables de las diversas vertientes de la colaboración del país de referencia (Soria, 1999: 193), a efecto de conformar una “nueva política mexicana de cooperación internacional” (Lozoya, 1999).

Sin embargo, precisamente debido a la debilidad legal e institucional de dicho Instituto, tras la llegada de Vicente Fox al Poder Ejecutivo en el año 2000, a través de su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, se dismanteló al IMEXCI conformando en su lugar la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (SURECI).¹² Estos cambios dan cuenta del énfasis económico-comercial que los dos gobiernos federales presididos por el Partido Acción Nacional le otorgaron al tema. Ejemplo de ello es que la entonces Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), conformada por cinco Direcciones Generales, tres de éstas de explícito perfil económico-comercial,¹³ daba cierta impresión de “aislar” el trabajo de la DGCTC (el punto focal de la CID mexicana), disminuyendo en consecuencia el peso y respaldo político, financiero e institucional de las labores de la cooperación mexicana, cediendo paso preferencial a las relaciones económicas del país. A pesar de ello, la DGCTC continuó haciendo su labor gestionando una cuantiosa cartera de proyectos anuales.

En 2004 la SURECI cambió su nombre por el de “Unidad” (URECI), cuya conformación se mantuvo durante el gobierno de Felipe Calderón hasta justamente septiembre de 2011, cuando por mandato de la LCID se fundó la AMEXCID.

La puesta en marcha de la citada Ley se justifica por la latente necesidad de blindar mediante un recurso jurídico a la CID mexicana respecto a los constantes cambios institucionales que, como había ocurrido en el pasado reciente, habían afectado de forma negativa las instancias oficiales que la definen y promueven. Esto también y, conforme a los preceptos del liberalismo institucional, a fin de dotar a la CID mexicana de mayor capacidad para incrementar predictibilidad en cuanto a sus efectos positivos, satisfacer expectativas y reducir discrecionalidad en su ejercicio para que tras su fortalecimiento, cumpliera con mayor determinación su perfil de instrumento subsidiario de política exterior.

Fue en una curul del Senado de la República (y no mediante una iniciativa proveniente del Poder Ejecutivo, el principal responsable de la conducción de la política exterior) donde en 2007 se gestó un singular proceso a favor de la aprobación de una inédita iniciativa jurídica para dotarle a la CID mexicana de un perfil más fortalecido.

La propuesta, elaborada precisamente por la entonces senadora Rosario Green (ex canciller y creadora del IMEXCI), estaba dedicada a fortalecer la cooperación mexicana, a efecto de edificar en su seno una estructura integral y permanente que la dotase de mayor

¹² En entrevista del autor con el referido exfuncionario sobre las razones de tal acción, Castañeda respondió que la decisión se sustentaba en que “un Instituto de cooperación internacional sin presupuesto para operar no era viable”, mientras que frente al cuestionamiento respecto a la necesidad de honrar el principio constitucional respecto al ejercicio de la CID, el entrevistado no respondió (Entevisita a Jorge G. Castañeda, 25 marzo, 2005).

¹³ Conformada en una proporción cada vez mayor por altos funcionarios provenientes de la Secretaría de Economía.

peso específico frente a la política exterior mediante la creación de novedosas instituciones y mecanismos operativos.

Fue así como la propuesta de Ley de CID, tras un “proceso legislativo inusitadamente arduo, tortuoso y largo” (Garzón, 2011: 47), fue avalada por el Ejecutivo Federal (no sin antes sufrir un veto por parte de la Presidencia de la República),¹⁴ entrando en vigor el 11 de abril del 2011.

¿Por qué fue avalada la propuesta de LCID por el Poder Legislativo y cuáles fueron los mecanismos que lo permitieron? Su entrada en vigor responde a un conjunto de circunstancias del orden jurídico, institucional, político y republicano que al converger permitieron conseguir la meta propuesta. En primer lugar, la misma fue percibida por la mayoría de los legisladores de ambas cámaras como sensata y adecuada, lo cual se constata por el elevado número de votos a favor en las diversas deliberaciones (cuadro 2). Las declaraciones a favor de la citada propuesta por parte de las diversas bancadas de todos los partidos políticos son otra muestra de ello.¹⁵

Cuadro 2

Proceso de presentación, negociación y entrada en vigor
de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México

| Fecha | Proceso legislativo |
|----------------------|---|
| 8 de marzo 2007 | Iniciativa presentada por la Senadora Rosario Green, del Partido Revolucionario Institucional, (PRI), en el Senado de la República, turnada a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos, segunda. |
| Marzo-noviembre 2007 | Se realizan las consultas a instituciones, expertos y legisladores para elaborar el dictamen correspondiente. |

¹⁴ Calderón decidió vetar esta Ley bajo el argumento de que el Poder Legislativo había excedido sus facultades en materia de política exterior, en particular al pretender que el Ejecutivo se sujetara a las disposiciones de la primera versión de dicha Ley en lo referente a: nombramiento de funcionarios federales, diseño del Plan Nacional de Desarrollo en materia de CID, canalización del presupuesto para la AMEXID y participación de representantes con voz y voto de la sociedad civil, academia y gobiernos estatales y municipales que en su Consejo Consultivo. Tras suprimirse estas propuestas iniciales, la Ley fue finalmente avalada por el Ejecutivo.

¹⁵ En el sentido de que la Ley atiende a una prioridad estratégica de la política exterior (Partido del Trabajo); que la misma “establecerá los instrumentos jurídicos para que el país pueda llevar a cabo actividades de cooperación internacional” (Partido de la Revolución Democrática); y que la nueva legislación permitirá “establecer un régimen jurídico en cooperación internacional entre el Gobierno de México y los de otros países” (Partido Acción Nacional) (Cámara de Diputados, 13 de abril, 2010).

(continuación)

| Fecha | Proceso legislativo |
|----------------------|--|
| 13-14 noviembre 2007 | La Comisión de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Relaciones Exteriores realizan el Seminario de Alto Nivel sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, como parte de los trabajos de análisis y deliberación. |
| 13 de diciembre 2007 | Dictamen de primera lectura, con dispensa de trámites, presentado en el pleno de la Cámara de Senadores y aprobado por unanimidad, con 107 votos. |
| 18 de diciembre 2007 | El Senado remite a la Cámara de Diputados la minuta por la que se expide la Ley de Cooperación Internacional, para efectos del inciso a) del artículo 72 Constitucional. |
| 1º de febrero 2008 | Minuta recibida en la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Relaciones Exteriores para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión. |
| 13 de abril 2010 | Dictamen a discusión ante el pleno de la Cámara de Diputados, aprobado por 369 votos en pro y 4 abstenciones. Devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos Constitucionales, establecidos en el inciso e) del art. 72. |
| 29 de abril 2010 | La Cámara de Senadores aprueba la Minuta en los términos enviados por la Cámara de Diputados, con 69 votos a favor, 18 en contra y 2 abstenciones. Pasa al Ejecutivo Federal para los efectos su promulgación. |
| 7 de mayo 2010 | El proyecto de decreto de mérito fue remitido al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación. |
| 2 de septiembre | Se presenta ante el Pleno del Senado de la República el oficio dirigido por la Secretaría de Gobernación, signado el 1º de septiembre, y que contiene observaciones que el presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Reinicia con ello el proceso legislativo para atender exclusivamente a las observaciones del Ejecutivo federal. |
| 26 de octubre 2010 | Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda, presentado ante el pleno del Senado de la República, aprobado por 99 votos a favor y 3 abstenciones, asumiendo en su totalidad las observaciones hechas por el Ejecutivo Federal. |
| 28 de octubre 2010 | Minuta recibida en la Cámara de Diputados, turnado a la Comisión de Relaciones Exteriores. |

(continuación)

| Fecha | Proceso legislativo |
|-----------------------------|---|
| 15 de diciembre 2010 | Dictamen a discusión, presentado por la Comisión de Relaciones Exteriores al pleno de la Cámara de Diputados. Aprobado por 253 votos a favor y 37 en contra. La Mesa Directiva, con este acto turna, por segunda ocasión, la legislación aprobada definitivamente al Ejecutivo para su publicación y puesta en vigor. |
| 4 de abril 2011 | Cuatro meses después, el presidente de la República firma el decreto promulgatorio para que proceder a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación. |
| 6 de abril 2011 | Finalmente, se publica la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, permitiendo con ello su vigencia 10 días después de esta fecha. |

Fuente: Garzón (2011).

De igual forma, además del referido liderazgo en la Cámara de Senadores por parte de Rosario Green, el proyecto de Ley fue apoyado por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Porfirio Muñoz Ledo; un especialista en diversos temas internacionales y conocedor de los procesos institucionales en el Congreso de la Unión y de su relación con el Ejecutivo. Otro posible aspecto relevante fue el referido veto por parte de Presidencia. Es muy probable que haya cohesionado al Congreso de la Unión, en el sentido de reaccionar pragmáticamente ante tal ejercicio legal, en tanto que para conseguir su propósito (la entrada en vigor de la propuesta de Ley), más allá de la molestia generada,¹⁶ los congresistas aceptaron la inclusión de todas las modificaciones exigidas por Presidencia.

En definitiva, y en línea con el fundamento teórico de este artículo, la aplicación de procedimientos legislativos, la interacción republicana de poderes junto con elementos del orden político, dieron la pauta para que mediante diversas normas y procesos se estableciera un renovado andamiaje jurídico-institucional en el tema referido.

Por primera vez en la historia de la política exterior de México, se contaba con un mandato legal mediante el cual se obliga al gobierno mexicano a conformar las siguientes instancias y mecanismos operativos-financieros de la CID en este país:

¹⁶ Por ejemplo, como reacción al veto, Muñoz Ledo mencionó que “el veto era gravísimo... (dado que)... la política exterior no sólo depende del Ejecutivo, sino del Legislativo” (*La Jornada*, 4 de septiembre 2010), Aprovechando el asunto para informar que emitiría un proyecto para reformar el artículo 89 de la Constitución en materia de política exterior, dado que “somos numerosos los actores que participamos en un universo globalizado dentro de las relaciones exteriores” (*Proceso*, 25 de abril, 2010).

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID);
- Consejo Consultivo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo;
- Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)
- Registro Nacional y Sistema Mexicano de Información para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID); y
- Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID).

Con base en lo dispuesto en la Ley, la AMEXCID, órgano desconcentrado de la SRE, fue fundada el 29 de septiembre de 2011. Curiosamente, y de forma contraria respecto a lo que ocurre con otras agencias de esta naturaleza (o como registra la experiencia con el IMEXCI), su creación no fue difundida por Cancillería.¹⁷ Este curioso hecho, al no otorgarle visibilidad a la Agencia, denotaba el reducido respaldo político por parte de la SRE respecto a la entrada en operaciones de una institución que no fue establecida por iniciativa del Poder Ejecutivo, sino que emanó como efecto de una batalla legislativa promovida (y ganada) por un Partido de oposición, la cual logró incidir en uno de los temas de mayor potestad por parte de Presidencia de la República: la política exterior.

Para facilitar la creación de esta estructura, la SRE decidió aprovechar (y en realidad abusar) de las instancias previas que conformaban la arquitectura burocrática dedicada a la CID en el seno de la Cancillería antes de la promulgación de la Ley. Tras ser rechazada la posibilidad de que la DGCTC junto con la Dirección de Cooperación Educativa conformaran a la AMEXCID (lo cual era lo más adecuado), finalmente se decidió que la URECI (con sus cuatro Direcciones Generales) constituyeran la citada Agencia (véase siguiente cuadro). Es decir, en una primera etapa la URECI simplemente cambió sus siglas por las de la AMEXCID, resolviendo tras ello de forma pragmática la obligatoriedad dictada en la Ley de conformar una Agencia dedicada a la cooperación internacional de México. En este sentido, el 24 de febrero de 2012 la Subsecretaría para América Latina y el Caribe cedió a la AMEXCID la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, un ejercicio afín a la necesidad de concederle a la Agencia la potestad de coordinación de las oficinas de la SRE dedicadas al impulso de la colaboración mexicana.

Más allá de la referida configuración de la AMEXCID (la cual por sí misma es positiva), el contar con una Agencia en donde dos de sus principales áreas –la Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional (DGCPEI) y la Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales (DGCREB)– se dedican abiertamente a la promoción exterior del comercio de México¹⁸ reduce la posibilidad de que en la AMEXCID confluyan políticas, estrategias y acciones dedicadas exclusivamente a la CID. Esta lamen-

¹⁷ Salvo una mera mención en el entonces Boletín Electrónico de la DGCTC.

¹⁸ Una actividad en todo sentido loable, pero fuera del ámbito formal de la CID.

table situación ha contribuido a que de forma recurrente la AMEXCID –una mega Agencia de CID y mucho más que ello, equiparable a la Subsecretaría con mayor número de Direcciones Generales en la Cancillería (cinco)– sea identificada y por ende confundida como el área económica de la SRE.¹⁹

En todo caso, se percibe una postura gubernamental de oposición y posteriormente de apoyo renuente a la entrada en vigor y plena vigencia de la Ley, delegando tal responsabilidad al nuevo gobierno, tal y como fue expresado mediante entrevista concedida al autor de este artículo a una alta autoridad de la SRE relacionada con la puesta en marcha del referido ordenamiento jurídico.

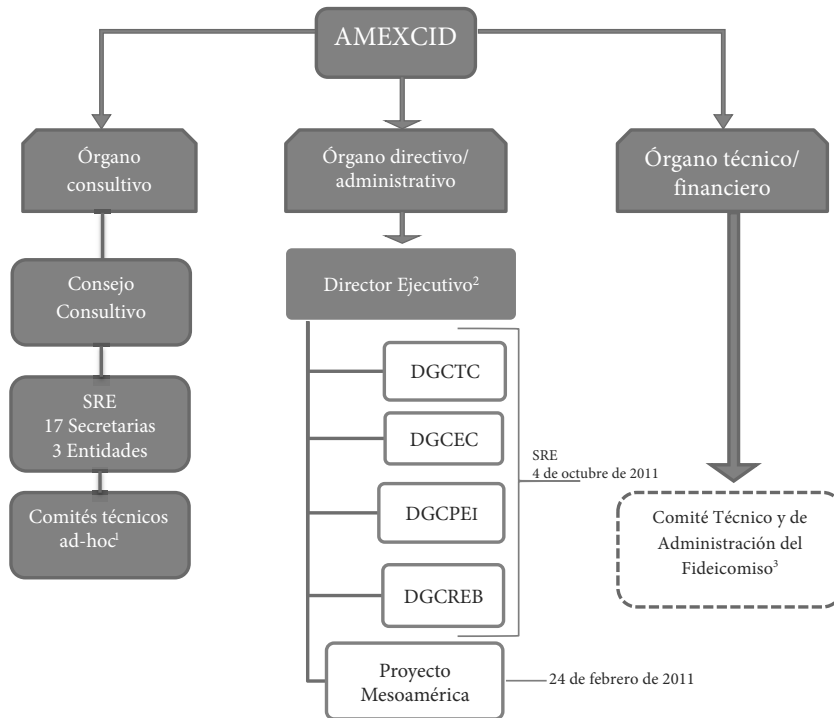
Ante la pregunta de por qué la AMEXCID se creó a imagen y semejanza de la URECI, el entrevistado respondió:

Lo que pasó, sinceramente, es que no hubo la decisión de asignar recursos para la Agencia, para crear una estructura de la Agencia, que debería haber sido el caso, la verdad. Entonces, la disyuntiva o digamos la situación era (...): se aprueba la Ley, la tenemos que poner en marcha... Había ya un enorme consenso de que la Ley debía de ser aprobada. Entonces ¿cómo la vamos a poner en marcha? Como gobierno, oponerse a la aprobación de la Ley estaba muy difícil, políticamente era muy difícil. Con toda claridad, si se lo hubiéramos preguntado a la Secretaría de Hacienda, nos hubiera dicho desde el principio hasta el final “están locos”. Entonces, la manera de destrabar la objeción, de forma pragmática, fue: bueno, la echamos a andar con esta parte de la Cancillería que ya existe (es decir, la URECI). Con el deseo y la esperanza de que en el camino se pueda ir generando la posibilidad de crear las plazas para la Agencia, de separar en efecto –por ejemplo– la parte de relaciones económicas bilaterales en las áreas regionales de la Cancillería y dejar realmente la parte de cooperación.

Es decir, la administración de Calderón –ya sea por una actitud reactante respecto al mandato legislativo de crear a la Agencia, por la coyuntura en términos del paulatino ocaso del período presidencial, por la complejidad misma de su implementación, la citada restricción presupuestal, o debido a una mezcla de estos y otros factores–, no generó una renovada estructura a favor de una más acabada institucionalidad, reflejada en el organigrama de la AMEXCID, heredando tal ejercicio a la presidencia de Enrique Peña Nieto.

¹⁹ Por citar un ejemplo, llama la atención la nota de prensa que la Cancillería emitió el 10 de febrero de 2012 sobre la labor del EMB, Rogelio Granguillhome, entonces titular de la AMEXCID, con respecto a su labor en torno al Acuerdo de Complementación Económica Número 55 con Brasil. En esa oportunidad, la SRE y, por ende los medios de comunicación reportaron la actividad del referido diplomático haciendo énfasis a su papel de “Jefe de Asuntos Económicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores” (SRE, 10 de febrero, 2012) y no como Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México.

Gráfico 5
Organigrama de la AMEXCID



- (1) Conformados para atender asuntos puntuales
- (2) Propuesto por el titular de la SRE, designado por el presidente de la República
- (3) Constituido por SRE, AMEXCID y SHCP

Fuente: AMEXCID

Más allá de tal circunstancia, la AMEXCID –especialmente mediante la DGCTC, la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural (DGCEC) y la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica– ha logrado coordinar cada vez en mejor medida las políticas y acciones en el ámbito de la cooperación exterior de México, consiguiendo configurar a la Agencia como un ente que regula con creciente capacidad a nivel federal a la CID del país.

La llegada a la Presidencia de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012 avizoró un escenario más alentador con respecto a la política exterior y CID, en particular por incluir a dicha actividad como uno de los cuatro pilares de su política exterior.

En línea con lo anterior, y considerando que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala que “la política exterior se basará en la CID” (Presidencia de la República, 2013: 99), el documento estipula el compromiso de que la AMEXCID “cumpla cabalmente su papel de coordinador y ejecutor de la cooperación internacional que provee el Estado Mexicano” (*Ibíd.*, 2013: 150). Es a raíz de tal determinación política que desde mediados del 2013 se tiene contemplado dotar a la AMEXCID de una nueva estructura, la cual si bien no ha sido formalmente constituida, se espera lo haga en el transcurso del 2014, cuyo organigrama, a la fecha, es el siguiente.

Gráfico 6

Nuevo organigrama de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional



Fuente: AMEXID, “Reestructura AMEXID”. Documento Interno, (2013).

El Consejo Consultivo de la AMEXCID es el órgano encargado de contribuir a la formulación del Programa de CID y de la política pública en la materia, el cual se encuentra integrado por un representante de cada una de las secretarías de Estado, los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología y para la Cultura y las Artes, así como de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Nótese que conforme lo señala la LCID, por iniciativa del presidente del Consejo (titular de la SRE) *podrán* asistir a las reuniones del Consejo representantes de las entidades federativas, municipios y los sectores privado, social y académico (estos últimos sólo con derecho a voz). Con esta restricción, al excluir o controlar la participación de gobiernos estatales, sociedad civil y academia en el Consejo Consultivo, se reducen las posibilidades de conformar una política integral de Estado en el ámbito de la CID. Al momento, el Consejo Consultivo se ha reunido en tres

ocasiones, sin que en esas oportunidades se haya atendido la disposición contenida en la Ley respecto a formular el PROCID.

En torno al PROCID (el documento programático del cual deben desprenderse los criterios políticos y operativos, así como las regiones y sectores prioritarios de la cooperación mexicana), y en sentido opuesto respecto a lo indicado por la Ley, este eje referencial no entró en vigor durante el sexenio de Calderón (cuando debió haberlo hecho el 16 de diciembre de 2011).

Ello evidencia, una vez más, la falta de voluntad política para que el contenido integral de la Ley fuese honrado con hechos. Aunque el documento que se incorporó a la propuesta de Programa fue concluido en diciembre del 2010, no fue dictaminado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁰ ni por Presidencia. Tras ello, se dejó al Consejo Consultivo sin la posibilidad de atender una de sus principales responsabilidades: contribuir o avalar al PROCID, el cual a su vez constituye la guía central que la AMEXCID debería seguir. Lo preocupante es que trascurridos diecisiete meses de la administración a cargo del presidente Peña Nieto, el PROCID –que debe conducir las acciones, políticas y criterios de la CID mexicana– no ha sido difundido ni entrado en vigor.

En esta misma línea, si el PROCID no vio la luz durante el sexenio de Calderón ni en la actual administración, tampoco lo han hecho el Registro Nacional del CID/SIMEXCID ni el FONCID; todo ello incumpliendo a la LCID.

En cuanto al Registro Nacional de CID/SIMEXCID (la LCID dispone que debió operar desde diciembre de 2012), es conducente indicar que si bien México cuenta con un acervo informático cada vez más actualizado y preciso en los temas que nos competen, (evidenciado en los informes anuales de CID mexicana, redactados en solitario por la DGCTC, con retrasos importantes), a pesar de los avances en la construcción del SIMEXCID,²¹ éste no se encuentra actualizado y su acceso continua siendo restringido a algunos funcionarios federales. En esta misma línea, el Gobierno Federal 2006-2012 tampoco satisfizo su obligatoriedad de informar los montos de recursos mediante los cuales se financian actividades de CID en su calidad de oferente.

Lo alentador es que el 27 de febrero de 2014 la AMEXCID, por vez primera, difundió los montos gubernamentales para financiar ejercicios de CID a nivel federal. Las cifras reportadas corresponden a los años 2011, con 268,672,379 dólares y 2012, cuyo monto sumó 277,073,094 dólares (AMEXCID, 2014).²²

²⁰ Dado que todos los programas nacionales de la administración pública federal deben contar con la anuencia se dicha secretaría.

²¹ Una base de datos con información sobre los proyectos gestionados por la AMEXCID.

²² Para el 2011, las partidas fueron: 82.4% Contribuciones a Organismos Internacionales; 7.6% Cooperación Técnica y Científica; 7.2% Cooperación Económica y Financiera; 1.6% Cooperación Educativa y Cultural y 1.2% Ayuda Humanitaria. En 2012, las proporciones fueron: 64.9% Contribuciones a Organismos Internacionales; 25.6% Cooperación Económica y Financiera; 7% Cooperación Técnica y Científica; 2.2% Cooperación Educativa y Cultural y 0.2% Ayuda Humanitaria (*Ibid*). Véase: <http://amexcid.gob.mx/images/ccid/>

Del FONCID (que por Ley debió comenzar operaciones el 16 de diciembre de 2011), cabe señalar que si bien existen avances respecto a su estructura y operación, éste no entró en operaciones debido a que en la Ley de Egresos del 2012 este rubro no fue considerado (recuérdese que la LCID entró en vigor en abril del 2012, una vez que los diputados ya habían definido los ámbitos de financiación pública federal). Por consiguiente, se espera que en el transcurso del 2014 el FONCID sea dotado de recursos y así disponga de capacidad de financiar a la cooperación mexicana, dado que en la Ley de Egresos 2013 tampoco se hizo lo propio.

Ahondando en el análisis sobre el proceso de mejora de la CID mexicana, y con base en los referidos postulados institucionalistas de las Relaciones Internacionales tendientes a analizar a la cooperación desde la perspectiva del estudio de la aplicación de normas, instituciones, así como del estado de percepción sobre la satisfacción de las expectativas generadas en la aplicación de tales normas e instituciones (Krasner, 1983: 2), y dado que prácticamente no existen estudios sobre percepciones sobre la CID en los países del Sur (Mawdsley, 2012: 104), en el marco de esta investigación se aplicó una encuesta sobre percepción de satisfacción de expectativas al amparo de la instrumentación de la LCID, en el año 2012 a los tres principales actores de la cooperación mexicana, los cuales fueron funcionarios AMEXCID, funcionarios adscritos a oficinas dedicadas a Relaciones Internacionales de secretarías de Estado, así como académicos dedicados al análisis de dicha actividad.²³

Los resultados obtenidos por parte de los tres grupos encuestados denotan insatisfacción por el estado actual de la puesta en marcha de la LCID, cuyo puntaje más alto lo obtuvo la AMEXCID

²³ Durante septiembre de 2012 se aplicaron 60 encuestas a cada uno de los tres grupos indicados (20 por grupo), cuyo contenido se compone de 10 preguntas sobre asuntos generales y concretos en materia de percepciones de satisfacción en torno a la puesta en marcha del nuevo andamiaje jurídico institucional emanado de la Ley mexicana de CID. En la AMEXCID la encuesta fue aplicada a funcionarios definidos por las autoridades de dicha Agencia, las cuales amablemente facilitaron su aplicación (Directores Generales, Directores de Área y Jefes de Departamento). Para el segundo caso se aplicaron encuestas a funcionarios de los mismos niveles jerárquicos, adscritos a Direcciones Generales de Asuntos Internacionales y oficinas afines de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Desarrollo Social, Energía, Turismo y Comunicaciones y Transportes. De igual forma, en el ámbito académico, la encuesta se aplicó a profesores e investigadores dedicados a la CID quienes laboran en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, Tecnológico de Monterrey, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Popular Autónoma de Puebla, Universidad de Colima y Universidad de Guadalajara. En este estudio, se condensan las respuestas de los resultados sobre la primer pregunta del cuestionario (“¿En qué medida ha sido satisfecha su expectativa respecto a la aplicación de la LCID, en el sentido de poner en marcha las diversas instancias y mecanismos operativos emanados de dicho ordenamiento jurídico?”), identificada en este gráfico como “LCID”, donde 10 significa satisfacción total, 1 nula satisfacción y 0 no sé, así como las preguntas: “¿En qué medida se ha satisfecho su expectativa respecto a la existencia, operatividad y eficacia de las siguientes instancias emanadas de la LCID?” siendo éstas la Agencia misma, su Consejo Consultivo, Programa, Sistema de Información y Fondo). Los otros resultados que emanan de esta encuesta serán utilizados para un estudio más acabado sobre el tema a ser publicado en el transcurso del año 2014; ejercicio que pretende replicarse de forma periódica para estudios subsiguientes en los años 2015 y 2018, a efectos de su comparación.

(6.29). La aplicación en conjunto de la Ley (6.05), el Consejo Consultivo de la AMEXCID (5.57), el PROCID (5.10),²⁴ y por último el FONCID (4.36), arrojando un total general de 5.42 puntos sobre 10 (cuadro 3).

Cuadro 3

Puntaje de percepción de satisfacción de expectativas a partir de la instrumentación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, 2012

| Elemento evaluado | Promedio |
|-----------------------|-------------|
| LCID | 6.05 |
| AMEXCID | 6.29 |
| C. Consultivo AMEXCID | 5.57 |
| PROCID | 5.12 |
| SIMEXCID | 5.10 |
| FONCID | 4.36 |
| Promedio total | 5.42 |

Fuente: elaboración propia.

Como es lógico, las calificaciones variaron según el grupo encuestado y rubro, tal y como se muestra en la cuadro 4, en donde la instancia mejor evaluada por todos los grupos fue la AMEXID, mientras que la peor fue el FONCID.

²⁴ Resultado curioso, dado que como se ha explicado, el PROCID no existía al momento de realizar la encuesta.

Cuadro 4

Promedio por grupo y rubro respecto de la percepción de satisfacción de expectativas al amparo de la instrumentación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, 2012

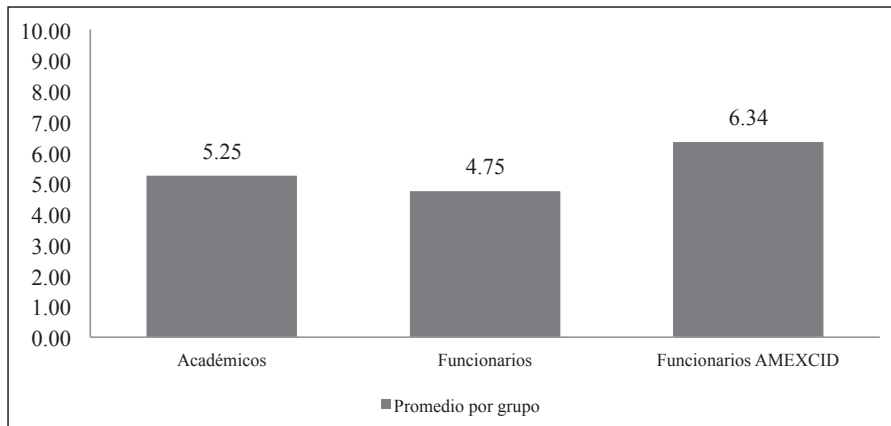
| Rubro analizado | Funcionarios AMEXID | Funcionarios RRII Secretarías de Estado | Académicos |
|--------------------|---------------------|---|------------|
| LCID | 7.17 | 5.55 | 5.55 |
| AMEXID | 7.83 | 5.45 | 5.75 |
| C. Consultivo | 7.33 | 4.75 | 4.80 |
| PROCID | 5.78 | 4.55 | 5.10 |
| SIMEXCID | 5.56 | 4.35 | 5.45 |
| FONCID | 4.39 | 3.85 | 4.85 |
| Promedio por grupo | 6.34 | 4.75 | 5.25 |

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, el grupo que mayor calificación le otorgó en su conjunto a la aplicación de la Ley resultó ser (como era de esperar) los funcionarios de la AMEXID (el grupo de encuestados más involucrados con el tema), quienes emitieron un puntaje general promedio de 6.34 puntos. En segundo lugar –y de forma sorprendente (en especial porque suelen ser un grupo tradicionalmente más crítico respecto a la aplicación de políticas públicas)– se ubican los académicos, quienes generaron un puntaje de 5.25, mientras que aquellas personas que laboran en áreas especializadas en relaciones internacionales y cooperación de las secretarías de Estado, calificaron los rubros evaluados con 4.75, ubicándose en el tercer lugar. Esto manifiesta su desencanto, desconocimiento y/o falta de involucramiento en la puesta en marcha del referido andamiaje jurídico legal de la cooperación mexicana.

Gráfico 7

Percepción de satisfacción de expectativas por grupo al amparo de la instrumentación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, 2012

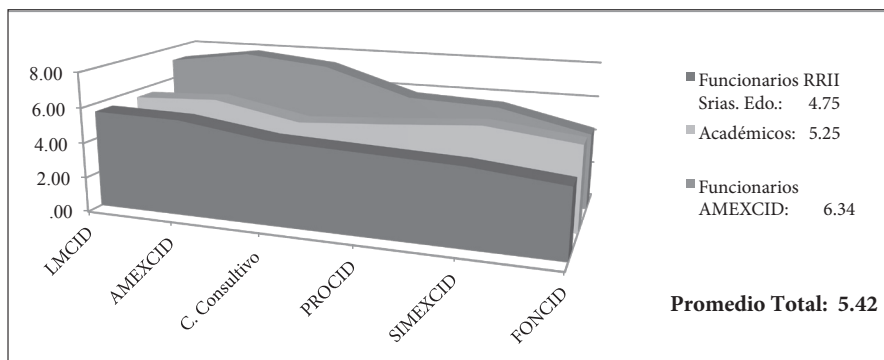


Fuente: elaboración propia. Promedio general: 5.42

El siguiente gráfico muestra de manera más clara y comparativa los resultados generales de la encuesta considerando los grupos objeto y los rubros evaluados, en donde los funcionarios de la AMEXID otorgan mayor puntaje a la totalidad de las instituciones y mecanismos emanados de la Ley, mientras que los funcionarios de secretarías de Estado aportaron el menor puntaje, en donde la AMEXID obtuvo la más alta calificación y el FONCID la más baja.

Gráfico 8

Expectativas generales por grupo respecto a la instrumentación integral de la LCID, 2012



Fuente: elaboración propia.

Estos datos, si bien no son absolutos, presuponen que la aplicación de la LCID, si bien reportó logros a 20 meses de su entrada en vigor (con las enormes complejidades que conlleva aplicar integralmente su contenido en tiempo *record*), registra también enormes retos, cuya atención dependerá en buena medida de la voluntad política por parte de la actual Presidencia de la República para cumplir con la Ley de forma integral.

Consideraciones finales

En años recientes la CID ha sido revalorada por varios países que, al amparo de su política exterior, pretenden mantener o aumentar su peso específico en el concierto internacional. Para ello, varios de estos Estados (recurrentemente identificados bajo el precepto de emergentes) han activado innovadores procesos que pretenden mejorar la sinergia entre política exterior y la CID, con miras a hacer de esta última una política pública de Estado más fortalecida, capaz de impactar con mayor eficacia y –lo más importante– generar efectos de impacto positivo en los beneficiarios; sucesos proclives a ser analizados teóricamente mediante el liberalismo institucional, tal y como se ha hecho en este artículo.

Estos procesos se han realizado de manera frecuente por medio de la aplicación de novedosas normas y la puesta en marcha de instituciones capaces de formular, instrumentar, gobernar y conducir a la CID por caminos de mayor impacto y certeza respecto al cumplimiento de sus propósitos.

En este sentido, México, un país cuya participación en el sistema de CID data de siete décadas, ha registrado interesantes avances hacia el reforzamiento de la institucionalización de su actuar en esta materia, cuya principal referente ha sido la entrada en vigor en abril de 2011 de la LCID.

Sin embargo, debido a que en países con débiles márgenes de gobernabilidad la aplicación de la Ley puede depender en buena medida de la discrecionalidad con que las autoridades competentes manejan los asuntos públicos (inclusive, la aplicación misma de la Ley), en el caso mexicano la puesta en marcha de la LCID registró un importante déficit al final del sexenio del presidente Calderón. Ello ha generado que si bien, por un lado se haya creado la AMEXID y puesto en marcha su Consejo Consultivo, por otro, el Programa, Registro y Sistema de Información y Fondo de CID no fuesen establecidos en tiempo y forma, aunque la propia Ley obligara al Gobierno Federal en turno a ponerlos en marcha meses antes del fin del período presidencial. Esto se explica por el reducido interés por parte de Presidencia de la República respecto a la CID (puesto que conforme a lo analizado, la cooperación internacional para la seguridad sí fue prioritaria), y por la complejidad que emana la instrumentación de los diversos preceptos de la Ley, ardua tarea si se considera también los limitados plazos dispuestos por los legisladores para ello.

El resultado de la intersección de los factores señalados (el estado actual de la instrumentación de la LCID mexicana) puede ser interpretada al menos de tres maneras: una perspectiva optimista indica que la administración de Calderón ha heredado al presidente Peña Nieto los cimientos de una nueva y mejor institucionalidad de CID, con una Agencia y Consejo Consultivo en funciones, así como importantes aunque insuficientes avances respecto al Programa, Registro, Sistema de Información y Fondo de CID, sobre los cuales se podrá continuar avanzando a favor de la plena atención de la Ley. Desde esta postura, se dieron pasos adelante a favor de la conformación de una política de Estado en el sector de la CID y tras ello honrar el principio constitucional mexicano en el sentido de que la cooperación a favor del desarrollo es un principio –y obligación– de Estado.

La segunda perspectiva neutral sostiene que en realidad el impacto tras la puesta en marcha de la citada Ley no ha sido significativa dado que la Agencia heredó (al menos hasta agosto de 2013) su personal, estructura y *modus operandi* respecto a la otrora URECI (una instancia no diseñada *ex profeso* como Agencia), sin que el resto del andamiaje institucional (Programa, Sistema de Información y Fondo) haya existido formalmente u operado. Desde esta visión, no se evidencian pasos significativos hacia adelante o hacia atrás en el camino de la generación de una política de Estado en la materia.

La tercera y última perspectiva crítica indica que en lugar de avanzar proactivamente hacia una mejor institucionalización de la CID, con miras a propiciar espacios a favor de una política pública de Estado en este ámbito, el gobierno de Felipe Calderón ha retrocedido en especial porque, desde la perspectiva jurídica, dicho gobierno incumplió con la primera y única Ley en este tema, lo cual nunca había sucedido dado que antes del 2011 no existía una normativa específica al respecto. Esta postura indica que, en lugar de avanzar hacia mejores índices de institucionalidad, gobernabilidad y estructuración de una ambiciosa política pública de Estado en el rubro de la CID, se han dado pasos hacia atrás.

De las tres opciones, solamente la primera postura podría satisfacer las expectativas generadas (en cuanto a que la Ley generaría más y mejor institucionalización de la cooperación y por ende, se registrarían pasos adelante en materia de estructuración de una política de Estado en este segmento de la política exterior).

Para identificar con mayor precisión las posibilidades generadas a este respecto tras 18 meses de la entrada en vigor de la multicitada Ley, la encuesta de percepciones aplicada a los grupos poblacionales más relacionados con el tema (funcionarios AMEXID, funcionarios adscritos a oficinas de asuntos internacionales de varias secretarías de Estado y académicos dedicados al estudio de la CID de México) al amparo de esta investigación generó como resultado un promedio general de 5.42 sobre 10.

Este resultado puede identificarse con la segunda opción (no impacto), lo que indica que a finales del sexenio del presidente Calderón, la percepción sobre variaciones en materia de mayor institucionalización y generación de una política de Estado en el marco de la CID

no evidencia avances significativos a la vez que tiene una tendencia en sentido contrario respecto a lo que la Ley propicia y ordena.

La renovación de la Presidencia de la República en diciembre de 2012 supuso, con base en lo establecido en el PND 2013-2018, que la política exterior y su inherente CID ocuparían un sitio más relevante en la agenda nacional respecto al sexenio anterior, aumentando las posibilidades y expectativas de que se atendiesen las disposiciones dictadas por la Ley.

Sin embargo, hasta abril de 2014, si bien existen algunos avances al respecto (diseño de un nuevo organigrama de la AMEXCID no entrado en vigor y la publicación de los montos financieros de la cooperación mexicana, así como un informe semestral de la cooperación mexicana en 2013),²⁵ el resto de preceptos que por normatividad debieron estar vigentes desde la administración Calderón, no han sido honrados previéndose que ello ocurra en el transcurso del presente año. Esto es desconcertante, dado que en el marco de la lógica política y de la congruencia partidista y gubernamental, lo conducente sería que una vez en el poder, el gobierno instrumentase a cabalidad, e inclusive con devoción, la Ley que desde las curules de oposición consiguió con enorme esfuerzo hacer realidad.

Como conclusión principal, este artículo sustenta que la LCID conforma un paso más en el arduo proceso de conformación de una política de Estado en el ámbito de la cooperación internacional mexicana, cuyos efectos de instrumentación al final del mandato del presidente Felipe Calderón no cumplieron las expectativas generadas, situación que se mantiene prácticamente similar transcurridos 17 meses del actual gobierno, dados los incipientes avances en torno a la puesta en marcha del contenido de la LCID.

Las principales circunstancias que lo explican se encuentran en la velada proactividad política por parte del presidente Calderón a favor de la CID, debido por un lado a que su principal política pública fue la seguridad nacional, y que la política exterior no fue prioritaria durante su administración, así como por el hecho de que la propuesta de Ley de Cooperación Internacional hubiese emanado del Partido Revolucionario Institucional. De igual forma, el que un partido de oposición mediante la Cámara de Senadores hubiese conseguido influir en un asunto de potestad casi exclusiva del Poder Ejecutivo, desincentivó a la Presidencia a promover y cumplir la referida disposición jurídica, lo cual en un Estado con reducida gobernabilidad, le permite al presidente de turno y a su administración no atender las obligaciones que le imponen leyes emanadas, como en este caso, de otra soberanía. Finalmente, los cortos plazos de tiempo que el Legislativo estableció en la citada Ley para la vigencia de las múltiples instancias de conducción de la cooperación mexicana, así como la debilidad institucional de la Cancillería para conseguirlas, generaron igualmente un contexto adverso respecto a la vigencia positiva de la Ley.

²⁵ Véase: AMEXCID (2014b). Resulta curioso que el Informe Anual 2013, citado en este artículo, no ha sido publicado por la AMEXCID.

Por su parte, los factores que explican (no justifican) el atraso de la plena vigencia de la LCID en los primeros 17 meses del presidente Peña Nieto, residen básicamente en que aunque la política exterior parece contar con mayor respaldo por parte del Ejecutivo Federal, el que el titular de la SRE y AMEXID respectivamente no cuenten con experiencia en materia de CID ha afectado el proceso en cuestión. Ello, sumado a la referida complejidad que conlleva poner en marcha el Sistema de Información de CID, el SIMEXCID y FONCID ocasiona que al momento presente la vigencia de la Ley continúe en letargo. En este sentido, resalta el hecho de que aunque se cuenta con el PND y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, el PROCID 2013-2018 tampoco ha sido publicado, lo cual se considera improcedente; de nueva cuenta, incumpliendo con la normativa.

Tales factores han restado oportunidad a la CID de configurarse en un recurso de mayor eficacia con respecto a la política exterior. Aunque es posible que tal condición sea resarcida en el transcurso del 2014, el actual proceso de institucionalización de la CID de México continúa sin registrar variaciones ni impactos importantes, a pesar de la vigencia formal de la Ley en la materia.

Referencias bibliográficas

- AMEXCID, (2013) “Reestructura AMEXCIC”. Documento Interno, México.
- AMEXCID, (2014a) “Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México.” México, AMEXCIC.
- AMEXCID, (2014b) *Segundo Informe Semestral, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2013*. México, AMEXCID.
- Ayllón, Bruno, (2007) “La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de las teorías de las Relaciones Internacionales” en *Carta Internacional*. San Pablo, Núcleo de Pesquisa em Relacoes Internacionais da Universidade de Sao Paulo.
- Cairo Carou, Heriberto, (2007) *La construcción de una región. México y la construcción de El Plan Puebla-Panamá*. Madrid, Editorial Los Libros de la Catarata-IUDC.
- Cámara de Diputados, (2010) “Aprueba el Pleno Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo” en *Boletín*. Núm. 1359. México, Cámara de Diputados, 13 de abril.
- Covarrubias, Ana, (2013) “La política exterior de Calderón: objetivos y acciones” en *Foro Internacional*. El Colegio de México, Vol. LIII, núm. 213-214, México.
- Cruz García, Neydi, (2008) “México en la cooperación internacional para el desarrollo del siglo XXI. Los nuevos retos” en *Cuadernos de Trabajo de Posgrado*. México. Instituto Mora.
- Fanjul, Gonzalo, (2013) “Bolivia: el dilema de la cooperación española” en *Política Exterior*. Núm. 154, Madrid.
- Fukuyama, Francis, (2004) *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, Cornell University Press.
- Granguillhome, Guillermo y José Octavio Tripp, (2013) “La política mexicana de cooperación internacional: de la inocuidad a la relevancia” en González, Guadalupe y Olga Pellicer (coords.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*. México, ITAM, Siglo Veintiuno Editores.
- Garzón, Luis Eduardo, (2011) “El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Núm. 28. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid.
- Jackson, Robert y Georg Sorensen, (2010) *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford, Oxford University Press.
- Karns, Margaret y Karen Mingst, (2010) *International Organizations. The Politics and processes of Global Governance*. Londres, Lynne Rienner.
- Krasner, Stephen (ed.), (1983) *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- Krasner, Stephen, (2010) “Desarrollo Estatal, construcción del Estado y ayuda externa” en *Foro Internacional*. Vol. L, núm. 3-4. México, El Colegio de México.

- Lancaster, Carol, (2007) *Foreign Aid. Diplomacy, development, Domestic Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lozoya, Jorge Alberto (coord.), (1999) *La nueva política mexicana de cooperación internacional*. México, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Mawdsley, Emma, (2012) *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Londres, Zed Books.
- Prado Lallande, Juan Pablo, (2011) “La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Núm. 28. Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid.
- Presidencia de la República, (2007) *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*. México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República, (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, Presidencia de la República.
- Proceso, (2010) “Aprobada, la Ley de Cooperación Internacional” en *Proceso*. México, 25 de abril.
- Rojas, Diana Marcela, (2009) “El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008)” en *Revista Análisis Político*. Núm. 65. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.
- Rosenau, James, (1992) “Governance, Order and Change in World Politics” en *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sanahuja, José Antonio, (1999) *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Madrid, Entinema, serie Con-Textos de Ciencias Sociales.
- Secretaría General Iberoamericana, (2012) *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid.
- SRE, (2012) “México y Brasil analizaron el estado que guarda el Acuerdo de Complementación Económica número 55 (ACE 55)”. Comunicado de Prensa, 10 de febrero. México, SRE.
- SRE-AMEXID-DGCTC, (2011) *Informe Anual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011*. México, SRE-AMEXID-DGCTC.
- Sterling-Folker, Jennifer, (2006) *Making Sense of International Relations Theory*. Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Soria Morales, Ernesto, (1999) *La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la política mexicana en la materia*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Velázquez Flores, Rafael, (2007) *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México, Universidad del Mar-Plaza y Valdés.

- Velázquez Flores, Rafael y Juan Pablo Prado Lallande (coord.), (2009) *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* México, UNAM-BUAP-SITESA.
- Viotti, Paul. R y Mark Kauppi, (2012) *International Relations Theory*. Londres, Longman.